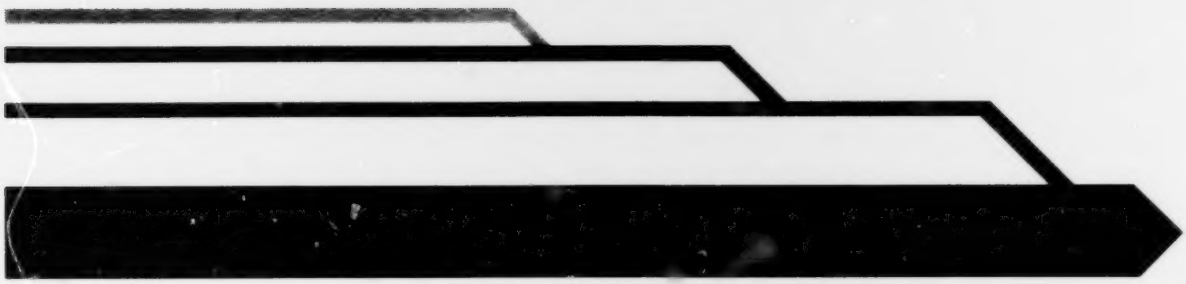
Improving The Regulatory Process

Current Position on Submitters' Suggestions

National Energy Board
September 1988



89-00346/

Preface

On 20 February 1987 the Board issued a letter to interested parties, inviting them to comment on steps that could be taken to improve the regulatory process and, in particular, to reduce the amount of time consumed in public hearings. In its letter, the Board listed a number of measures it could implement on its own, together with other steps which would require the cooperation of all parties involved in hearings. It invited interested parties to submit their views on the proposals by 31 March 1987.

The comments received on the Board's proposals were generally favourable, and on 30 June 1987 the Board advised interested parties of its intentions respecting implementation of the proposals.

In replying to the Board's call for comment of 20 February 1987, parties raised 20 additional suggestions not dealt with in the Board's proposals. Interested parties were advised that the Board was in the process of analyzing the new suggestions and would, where appropriate, be in touch with parties about them.

In December 1987, the Board issued a discussion paper which set out its initial reaction to the 20 suggestions. Parties were invited to submit reply comments by 28 February 1988, a date subsequently moved back to the end of March 1988. The Board then reviewed its initial response in light of the reply comments. The purpose of this report is to communicate the Board's current position to all parties interested in improving the regulatory process.

Contents

			Page
Introduction			1
General	1.	Negotiated Settlements	2
	2.	Rulemaking	4
	3.	Ongoing Information Requirements	5
	4.	Two-Year Test Period	6
	5.	Combining Facilities Applications and Toll Methodology	8
	6.	Toll Determination Principles	9
	7.	Time Limits	9
	8.	Role of Board Staff	10
Pre-Filing	9.	Draft Applications	12
	10.	Application Filing Requirements	12
Pre-Hearing	11.	Pre-Hearing Conferences	14
	12.	Pre-Hearing Information Requests	15
	13.	Interventions	16
Hearing	14.	Hearing Location	17
	15.	Direct Testimony and Cross-Examination	17
	16.	Written Final Argument	18
	17.	Natural Justice	19
	18.	Hearing Costs	20
	19.	Reasons for Decision	21
	20.	Technical Conferences	23

Introduction

This report on improving the regulatory process contains a review of 20 regulatory areas which were targetted for improvements by interested parties. These areas are grouped in the report by content: general, pre-filing, pre-hearing, and hearing. The regulatory areas within these groups are addressed at random.

Each area begins with a brief summary of the comments and views received from interested parties advocating an improvement in the regulatory process. Any suggested changes to the National Energy Board Act are also mentioned. Following this summary is a section entitled ***Rationale*** which provides submitters' arguments for their proposals.

A section called ***Regulatory Principles Involved or Board Concerns*** provides an analysis of the effect which the suggested changes would have on the current applicable regulations or the Board's concerns.

The Board's reactions to the suggestions received are given under ***Initial Board Reaction***. These were shared with interested parties in a discussion paper issued in December 1987. Interested parties were invited to submit their reply comments and these are given under ***Parties' Reply Comments***.

The final section, ***Board's Current Position***, provides the Board's stance on each of the issues. Interested parties should use this section to guide them in their dealings with the Board on the various regulatory matters. However, the Board is mindful of the need to continue to monitor, on an ongoing basis, the effects and efficiency of its regulatory process. Where warranted, the Board will consult with interested parties for comment on the regulatory process and make further changes as required.

General

1. *Negotiated Settlements:*

Strong support appears to exist among submitters for the Board to adopt procedures which would allow for settlement (or partial settlement) of issues by agreement between parties in toll proceedings. Although the concept of settlement was supported in many of the submissions, there were diverse views on how it should be applied in practice. These views range from one extreme of having settlements result from confidential negotiations between parties, with the Board's role confined to only accepting or denying them and always accompanied by reasons for its decision, to the other extreme of having the Board conduct a public settlement proceeding. Variations between these two extremes were also suggested. In addition, some parties suggested that the National Energy Board Act be changed to expressly allow for negotiated settlements as a cost-saving measure.

Rationale:

Board acceptance of negotiated settlements in toll matters would shorten public hearing time or even eliminate the need for a public hearing, thereby reducing the cost of regulation.

Regulatory Principles Involved or Board Concerns:

Pursuant to section 52 of the Act, the Board has a duty to ensure that all tolls are just and reasonable. The tolls charged by major pipelines affect a large part of the general population and require a careful balancing of the interests of consumers, producers, shippers and investors. In order to take proper account of these often conflicting interests, the Board conducts its hearings in an open forum so that all parties are accorded an equal opportunity to present their views directly to the decision-maker and to examine and test the views of others, all of which form part of the public record.

The Board's objective in balancing the many interests is to ensure that transportation services are provided on a continuing basis, without unjust discrimination and in a cost-efficient manner approaching the costs that would prevail in a competitive market, recognizing that other factors such as government policies and competition from other energy forms may affect regulation.

In light of these principles, the Board believes that an acceptable settlement process would need to address the following concerns:

(i) parties affected by a settlement should have a fair opportunity to participate and have their interests recognized and appropriately weighed,

(ii) a negotiated settlement process should not fetter the Board's ability and discretion to take into account the full public interest which often extends beyond the immediate concerns of the negotiating parties,

(iii) the settlement process must produce adequate information on the public record for the Board to satisfy itself that the negotiated settlement would result in tolls which are just and reasonable,

(iv) the Board's role as an independent adjudicator must not be impinged by being a party to the negotiations,

(v) the Board cannot accept "package deal" negotiated settlements consisting of various elements, not all of which might, in the Board's judgment, result in tolls which are just and reasonable.

There is also a problem of process. If the Board does not intend to accept a negotiated settlement, the applicant is entitled to be given notice so that he may lead evidence to bolster his case. This would require the Board to issue an interim decision on the acceptability of the negotiated settlement, perhaps indicating, in the case of a denial, the elements of the settlement which are unacceptable. This is not an insuperable problem, but it points out the difficulties involved in reaching a decision on elements of a case without a full hearing record.

Initial Board Reaction:

The Board is prepared to consider settlement procedures which take the foregoing concerns into account either as an accepted general practice or on a case-by-case basis. The Board does not believe that the existing wording of the Act precludes settlements and does not intend to recommend an amendment to the Act which would cause fundamental changes to its responsibility to determine just and reasonable tolls.

The complaint procedure introduced to reduce the regulatory burden on Group 2 pipeline companies and on three smaller Group 1 companies is in fact a type of settlement process adopted by the Board where it was satisfied that the public interest could be better served in this manner.

The Board invites submitters to make further suggestions regarding settlement procedures for Group 1 pipeline companies which would address the Board's concerns.

Parties' Reply Comments:

Parties were generally pleased that the Board is prepared to consider settlement procedures, but some saw the five caveats as serious impediments to putting a procedure into practice. Others were more positive, with one company, Trans Québec & Maritimes Pipeline Inc., setting out the framework of a procedure which it felt could satisfy the Board's concerns.

Board's Current Position:

Having indicated that it is receptive to the settlement process but having also identified various concerns, the Board believes it is now up to applicants to attempt to devise settlements compatible with the Board's criteria. The Board will itself be examining issues as they come before it to determine if they might be candidates for a negotiated settlement, and invites potential applicants to do likewise.

2. *Rulemaking:*

Mixed views were received on the benefits of using rulemaking to develop policies on generic type issues.

Rationale:

Parties favouring rulemaking believe such a procedure would establish a general framework for major issues, making it easier for applicants to tailor their filings to those guiding principles. Parties opposed argued that general treatment of issues often serves no useful purpose and is a waste of time, manpower and money.

Regulatory Principles Involved or Board Concerns:

The Board agrees that consistency in the application of regulatory principles is desirable, but suggests that there are a number of factors which could limit the benefits of rulemaking proceedings in Canada. These include:

(i) the small number of pipeline companies that are regulated by the Board,

(ii) companies which carry out the same function can find themselves in considerably different circumstances,

(iii) appropriate treatment of issues can be time dependent, i.e., the economic climate, regulatory regime, etc., can

all be factors in determining the appropriate resolution of issues, and

(iv) Hearing Panels must have independence to decide cases on the basis of the evidence.

In light of these factors, the Board questions whether rulemaking would indeed help streamline the regulatory process, or whether it would add another layer of activity. The principles applicable to a given pipeline can be readily discovered by examining recent decisions.

Initial Board Reaction:

The Board is not convinced, on the basis of what it has heard, that rulemaking would streamline the regulatory process for Canadian pipelines.

Parties' Reply Comments:

Parties agreed that general treatment of issues by use of generic hearings serves no useful purpose. Two parties, however, suggested that an alternative worth considering is the preparation and circulation by the Board of draft position papers on issues to solicit comments from interested parties before arriving at final positions.

Board's Current Position:

The Board maintains its position that rulemaking is unlikely to streamline the regulatory process. With respect to issuing draft position papers, the Board believes there is some scope to use such an approach to resolve certain matters relating to procedure and methodology, an example being the recent ruling on communication between counsel and witnesses. The impartiality of the Board when adjudicating regulatory issues, however, is best preserved by hearing the views of the affected parties prior to arriving at any position.

3. *Ongoing Information Requirements:*

A concern was expressed by the major pipeline companies that the Board's ongoing information requirements are too onerous.

Rationale:

Citing circumstances which now exist relative to deregulation, increasing focus on reducing regulatory burden, and the recognition of regulation on a complaint basis, the major pipeline companies used quarterly surveillance reports as an example of where the level of information required should be re-examined.

Regulatory Principles Involved or Board Concerns:

Deregulation has not affected the Board's responsibility to monitor the actual earnings of jurisdictional operations against the earnings authorized in tolls approved by the Board, nor the responsibility of the Board to take appropriate action as required. The Board is sensitive to the burden that reporting can place on companies and has attempted to limit the information obtained through quarterly reports to the same kind of financial data that might be reported to company management.

Initial Board Reaction:

The Board plans to continue its practice of reviewing with individual companies the content of surveillance reports in an effort to obtain the information that the Board and interested parties require while placing the minimum reporting burden on the company.

Parties' Reply Comments:

Parties expressed support for the Board's objective of reducing the amount and cost of regular reporting and again cited quarterly surveillance reports as being particularly onerous.

Board's Current Position:

The Board adopts its initial reaction as its current position.

4. Two-Year Test Period:

Cautious support was expressed for the concept that toll hearings be held biennially rather than annually. It was recognized, however, that mechanisms would need to be developed for adjusting tolls in the interval between hearings.

Rationale:

The expense of public hearings would be reduced if toll hearings were held every two years rather than annually.

Regulatory Principles Involved or Board Concerns:

There is no requirement by statute or in Board practice that determines the frequency of public hearings on toll matters. In fact, the frequency varies considerably by company as shown in the following table.

The table shows that the issue of annual toll hearings arises primarily with three of the Group 1 gas pipeline companies, TransCanada PipeLines Limited, Trans Québec & Maritimes Pipeline Inc. and Westcoast Energy Inc. At the Board's initiation, TQM and Westcoast agreed to try the two-year test period approach in their current proceedings, although this was done largely as a way to catch-up and

return to a forward test year. Westcoast applied in December 1986 and TQM in April 1987 for the two-year test period 1987/88. In both cases hearings were held during the first test year and decisions released in December 1987 resulting, in effect, in only a single forward test year.

Year In Which a Hearing Started

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Alberta Natural Gas Company Ltd.	Yes	-	Yes	-	-	-	-	-
Cochin Pipe Lines Ltd.	Yes	-	-	-	-	-	-	-
Foothills Pipe Lines (Yukon) Ltd.	Yes	Yes	Yes	-	Yes	-	-	Yes
Interprovincial Pipe Line Limited	Yes	-	-	Yes	-	-	Yes	-
Interprovincial Pipe Line (NW) Ltd.	-	-	-	-	-	-	-	-
TransCanada PipeLines Limited	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	-
Trans Mountain Pipe Line Company Ltd.	Yes	-	-	Yes	Yes	Yes	-	-
Trans-Northern Pipelines Inc.	-	Yes	-	-	-	Yes	-	Yes
Trans Québec & Maritimes Pipeline Inc.	n.a.	n.a.	n.a.	Yes	Yes	-	Yes	Yes
Westcoast Energy Inc.	Yes	Yes	-	Yes	Yes	-	Yes	Yes

Initial Board Reaction:

The Board would like to try the two-year test period approach where circumstances warrant. The Board appreciates the difficulty of forecasting some 24 to 30 months into the future and expects that some procedures for adjusting tolls during their two-year life will need to be developed if this method is to become commonly used.

Parties' Reply Comments:

Parties were in general agreement with the Board's initial reaction.

Board's Current Position:

The Board continues to study the appropriateness of a two-year test period for particular companies.

5. *Combining Facilities Applications and Toll Methodology:*

It was suggested by two submitters that facilities applications and toll methodology be considered in the same proceeding, or as close together as possible.

Rationale:

The Board's consideration of toll methodology at facilities hearings would ensure that projects are not endorsed under the assumption of one toll methodology, only to see it changed after an investment is made.

Regulatory Principles Involved or Board Concerns:

The Board recognizes that there are instances where toll methodology has the potential to redistribute risks in such a major way as to affect the position an applicant or interested parties may take in supporting a facilities application. In such instances, parties would likely urge the Board to hold combined hearings under Parts III and IV of the Act. This was done in 1980 for the Interprovincial Pipe Line (NW) Ltd. pipeline hearing, and is currently being done for TransCanada's 1988/89 facilities application.

Initial Board Reaction:

The Board will continue to examine facilities applications on a case-by-case basis to determine whether combined facilities and toll methodology proceedings are appropriate.

Parties' Reply Comments:

Parties were in general agreement with the Board's initial reaction.

Board's Current Position:

Where a facilities application by its very nature raises important toll methodology/design issues, the Board will in future examine and resolve both these issues at the same time.

6. *Toll Determination Principles:*

In addition to procedural issues, submitters raised a number of concerns relating particularly to toll determination principles and philosophy. The issues mentioned could be grouped as follows:

(i) concerns about the amount of hearing time spent on return on equity and debt/equity ratio,

(ii) difficulties arising from the use of interim tolls,

(iii) the use of test periods which don't reflect the business operation of applicants,

(iv) improvements in toll schedules, and

(v) the level of regulation of oil pipelines.

Rationale:

The thrust of all of these concerns appears to be more efficient regulation.

Regulatory Principles Involved or Board Concerns:

Toll determination principles are based on careful consideration of the evidence in specific hearings. The current streamlining exercise does not appear to be a suitable forum for reviewing such principles. Also, the Board has expressed, under item 2), its concerns about the usefulness of generic proceedings.

Initial Board Reaction:

The Board does not intend to pursue toll determination principles as part of this exercise, and invites parties who have such concerns to raise them in the appropriate public toll hearing.

Parties' Reply Comments:

Parties were in general agreement with the Board's initial reaction.

Board's Current Position:

The Board adopts its initial reaction as its current position.

7. *Time Limits:*

One submitter suggested that time limits be placed on the Board's processing of non-hearing applications.

Rationale:

None provided.

Regulatory Principles Involved or Board Concerns:

The Board attempts to process all applications as expeditiously as possible, while respecting the principles of fairness and natural justice. Processing times are affected by a number of factors, including the complexity of the application, the extent of public interest and the completeness of the filed material, and can vary from a number of days to several months. It would be difficult to establish a full range of times to cover the various stages or phases for processing all non-hearing applications.

Initial Board Reaction:

Given the complexity of establishing "classes" of applications and timing that would be appropriate in all events, the Board is not persuaded that this initiative would provide meaningful streamlining to the regulatory process.

Parties' Reply Comments:

Parties supported the Board's initial position, but added that the time limits currently established for Class 1 and 2 toll adjustment applications are not being met.

Board's Current Position:

The Board adopts its initial reaction as its current position on the general subject of time limits. The Board intends to review the toll adjustment procedures in light of the concern brought to its attention by parties that the time limits currently established for Class 1 and 2 toll adjustment applications are not being met.

8. *Role of Board Staff:*

A number of submitters suggested a more visible role for Board staff in hearings. It was suggested that:

(i) staff views on an application should be made available to intervenors, and

(ii) Board staff should be available as witnesses in hearings.

Rationale:

With respect to the first point, submitters felt it would be useful to intervenors with limited resources if the expertise of Board staff were available to them in terms of summaries of the issues, or even opinions on the issues including the evidentiary basis for those opinions. The second point was supported by submittors who argued that, if staff are in effect making a case on issues to the Board, fairness requires that all parties know the positions which staff are taking and be afforded an opportunity to address those positions.

Regulatory Principles Involved or Board Concerns:

The National Energy Board Act does not draw a distinction between the role of staff and the role of the Board. The staff assists the Board in carrying out its regulatory responsibilities under the Act and does not have an independent function of its own. The Board looks to its staff to play an objective and neutral role in ensuring that applications are thoroughly examined in public hearings, all relevant deficiencies and issues identified, and relevant options explored.

Initial Board Reaction:

In light of the principles enumerated above, it would not be appropriate for the staff to take on the function of advising parties on the substance of applications to the Board. Turning to the second point, while a vigorous pursuit of the staff's responsibilities as described above may at times appear adversarial, the Board is continually mindful that the concept of neutrality and objectivity must be pursued if the current model, which has served the public interest well for more than a quarter of a century, is to have continued acceptability. The establishment of a separate trial division staff would likely be needed to implement the above suggestions. The Board is not persuaded that this is necessary or desirable.

Parties' Reply Comments:

Parties accepted the principle of a neutral and objective staff, but it is clear from the comments that parties are not convinced that this always occurs.

Board's Current Position:

The Board adopts its initial reaction as its current position. It is concerned, however, with the extent of the skepticism regarding staff neutrality and objectivity, and will redouble its efforts to ensure that these principles are seen to be respected.

9. Draft Applications:

Two submitters suggested that pre-filing consultation with Board staff be extended to include examination of draft applications.

Rationale:

Examination of the draft application by Board staff would help to ensure that it was complete prior to filing with the Board.

Regulatory Principles Involved or Board Concerns:

The Board continues to believe in the fundamental principle of being equally helpful to any and all parties interested in an application. Equally well ingrained is the principle that the onus for making its case rests with the party who is applying to the Board. Another basic principle of proper regulatory conduct is that statutory decision-makers must not only be independent but must be seen to be so. The Board believes that these principles are best upheld by publishing its information requirements and meeting with parties as necessary to explain them. However, reviewing and commenting on draft applications is not consistent with the latter two principles.

Initial Board Reaction:

The Board recognizes it has an obligation to make itself and its staff available for consultation with applicants or potential applicants on matters such as procedure, filing requirements, etc., but is not prepared to have its staff review and comment on draft applications.

Parties' Reply Comments:

Parties were in general agreement with the Board's initial reaction.

Board's Current Position:

The Board adopts its initial reaction as its current position.

10. Application Filing Requirements:

Several modifications were suggested to the Board's filing requirements including a reduced level of service on inactive parties, earlier identification of active parties based on previous proceedings, elimination of the need to resubmit information filed with prior applications, and a better organization of prefiled testimony. One submitter enumerated improvements that could be made to financial statements accompanying toll applications.

Rationale:	The suggestions were generally based on more efficient use of time and money by the applicant and intervenors.
Regulatory Principles Involved or Board Concerns:	The Board's filing requirements and procedures are set out in the draft NEB Rules of Practice and Procedure which were approved by the Board in October 1986 following extensive consultation with interested parties and subsequent testing in a trial period. These are general rules intended to cover all proceedings, but the Board may dispense with, vary or supplement any of the provisions of the rules to fit the circumstances of a particular proceeding.
Initial Board Reaction:	It appears to the Board that the draft NEB Rules of Practice and Procedure provide sufficient latitude for the Board to adopt filing requirements as appropriate, based on specific requests interested parties may have for improving a particular proceeding. Modification to the general filing requirements of the Rules would not appear warranted based on the comments received at this time.
Parties' Reply Comments:	Parties generally agreed with the Board's initial reaction, with only one party suggesting extensive changes to filing requirements.
Board's Current Position:	The Board adopts its initial reaction as its current position.

11. Pre-hearing Conferences:

There was broad agreement among submittors that the increased use of pre-hearing conferences could significantly streamline the regulatory process.

Rationale:

Pre-hearing conferences would result in more efficient use of hearing time if they were used to confine material to the major issues and agree on hearing procedures and timing. Parties appeared to agree that such a conference should be held well in advance of the hearing. Views on who should conduct the conference ranged from staff, to a single Member, to the same Panel which would hear the application.

Regulatory Principles Involved or Board Concerns:

The Board's practice is to hold pre-hearing conferences when it considers it appropriate to expedite the hearing process. This provision is found in Section 15 of the draft NEB Rules of Practice and Procedure. The Board believes that the following considerations are relevant to the effective use of pre-hearing conferences:

(i) conferences held too soon after filing of an application are not likely to be useful as parties will not have had sufficient time to become familiar with the issues,

(ii) identification of issues can be done efficiently in writing as is done at present,

(iii) information about procedures and dates is continuously available by telephone from the Secretary, Board Counsel, and Information Services, and

(iv) the Board continues to encourage potential applicants to meet with affected parties to increase their understanding of the application.

Initial Board Reaction:

The Board has established procedures for convening a conference and is prepared to use them where appropriate.

Parties' Reply Comments:

Parties generally agreed with the Board's initial reaction, but believed that the usefulness of pre-hearing conferences could be improved if they were used to resolve or narrow the range of issues and resolve potentially disruptive motions.

Board's Current Position:

The Board will continue to use pre-hearing conferences when it appears that they will improve the hearing process,

and will take account of the additional suggestions of parties.

12. *Pre-Hearing Information Requests:*

Submitters generally supported increased use of information requests, with the qualification that information requests should be accompanied by a justification, and that additional time would be required between the filing of an application and the start of the public hearing. Two submittors cautioned that information requests can lengthen the process if the result is a large number of additional and not necessarily useful questions.

Rationale:

Information requests, if properly used, have the potential for reducing the amount of cross-examination in hearings and for improving its quality.

Regulatory Principles Involved or Board Concerns:

The Board's practice is to describe the procedures to be used for information requests in a Directions on Procedure which is published shortly after a complete application is filed. The procedure normally provides for a first round of information requests to, and responses from, the applicant. This is generally followed by a second round of information requests to intervenors. Responses are required to be filed prior to commencement of the public hearing. In establishing the timetable for information requests, the Board attempts to balance the interest of the applicant for expeditious treatment with the intervenor's desire for time to analyze the application. For a major hearing, there would normally be about two months from the first round of information requests to the start of the hearing. Information requests prepared by the Board generally contain a preamble which sets out the reason for making the request. In addition to the above formal procedure, information requests are acceptable at any time during the hearing process where their use will help clarify issues, reduce cross-examination and shorten hearings.

Initial Board Reaction:

The Board favours the use of information requests and is receptive to the suggestion that they all indicate the purpose of the question. It does not accept that more time should normally be allowed prior to the start of the public hearing. Finally, the Board will be watchful in future public hearings to see if certain questions might not have been better dealt with using information requests.

Parties' Reply Comments: Parties were in general agreement with the Board's initial reaction.

Board's Current Position: The Board adopts its initial reaction as its current position.

13. Interventions:

Stricter requirements on the admission of intervenors were favoured by some submitters. In particular, intervenors should have to declare their interest in the application, the issues of concern to them, and whether they intend to file evidence.

Rationale: Although submitters did not provide a clear rationale, it appears that the basis for this recommendation is that it would permit all parties to better prepare for the hearing.

Regulatory Principles Involved or Board Concerns: Section 32 of the draft NEB Rules of Practice and Procedure requires, among other things, that a written intervention contain a description of the intervenor's interest in the proceeding and a statement of issues which the intervenor intends to address at the public hearing. A 15-day grace period is allowable under certain circumstances.

The Board recognizes that Section 32 is not being rigidly enforced. In some respects, the Board's initiative in preparing an issues list, which is attached to the Directions on Procecures, has superseded the requirement in Section 32. The Board's view is that no party to a hearing should be excluded from addressing any matters on the issues list or from having the opportunity to seek the Board's approval of adding to the list any items believed to be relevant.

Initial Board Reaction: The Board agrees that current practice and the requirements of Section 32 are inconsistent, and intends to review that section.

Parties' Reply Comments: Parties expressed mixed views on the need for stricter requirements on intervenor qualifications. General support was expressed for the Board's initiative of preparing an issues list.

Board's Current Position: As indicated above, Section 32 will be re-examined.

14. Hearing Location:

Submitters encouraged the Board to increase its practice of holding hearings, or portions of hearings, away from Ottawa at locations nearest to the majority of witnesses and counsel.

Rationale:

Scheduling hearings in the home city of the majority of interested parties would reduce their costs.

Regulatory Principles Involved or Board Concerns:

It is the Board's policy to consider the area of concentration of public interest in an application when choosing a hearing location in order that concerned parties have an opportunity to participate as fully as possible. The Board must also take into account other factors such as the time and other constraints that a hearing outside Ottawa will place on other regulatory activities of the Board. Because of this, the Board does not usually sit outside Ottawa/Hull for more than two consecutive weeks on any one hearing.

Initial Board Reaction:

The Board will endeavour to hold hearings, or portions thereof, outside Ottawa in instances where this will enhance the opportunity for interested parties to participate.

Parties' Reply Comments:

Parties were in general agreement with the Board's initial reaction.

Board's Current Position:

The Board adopts its initial reaction as its current position.

15. Direct Testimony and Cross-Examination:

Submitters offered a list of suggestions aimed at improving the oral portion of public hearings including:

(i) prefiled testimony should be better organized as to issue area and witness,

(ii) witness panels should be established well in advance of the hearing,

(iii) an outline of cross-examination should be provided a day in advance,

(iv) cross-examination on minor issues should be done in writing,

(v) Board Counsel should cross-examine first and last, and

(vi) hypothetical questions should not be allowed.

Rationale:

While a rationale was not usually stated, the thrust of the suggestions appears to be to make more efficient use of hearing hours.

Regulatory Principles Involved or Board Concerns:

The Board has, in recent hearings, placed emphasis on establishing a comprehensive issues list around which panels and evidence can be organized. This should assist in responding to suggestions i) and ii). The purpose of cross-examination is often to test the competence of witnesses; accordingly the Board wonders about the practicality of iii). Minor issues are already being resolved by information requests as suggested in iv). The Board accepts that there may be some circumstances where it is appropriate for Board Counsel to cross-examine first and last, particularly where the purpose of the first round is to seek clarification. The Board notes that it has signalled its areas of concern to hearing participants through preparation of an issues list and its information requests. With respect to the final point, the Board notes that matters of principle are often hypothetical. Onus should be on counsel, however, to make sure the witness understands the assumptions. Perhaps these could be provided to the witness in writing.

Initial Board Reaction:

These suggestions generally relate to the organization and conduct of the oral portion of hearings. The Board believes that the use of issues lists to organize evidence and panels can streamline the hearing process. The Board can see no significant merit in the other suggestions and considers iii) and vi) to be impractical.

Parties' Reply Comments:

Parties were in general agreement with the Board's initial reaction.

Board's Current Position:

The Board adopts its initial reaction as its current position.

16. Written Final Argument:

Two submitters favoured written argument, while one favoured oral argument.

Rationale:

Written argument would eliminate several days from the length of public hearings.

Regulatory Principles Involved or Board Concerns:

There are no provisions of the National Energy Board Act or the Rules of Practice and Procedure which would dictate

the manner in which argument must be given. In addition, the principles of natural justice do not require that argument be in any particular form. It is clear, however, from the case of *Re: Attorney General of Manitoba and the National Energy Board et al* (1974 48 D.L.R. (3rd) 73 that a "hearing" before the Board is analogous to and imports a "trial" before a court of law. That being so, an applicant and opponents must be treated on an equal footing with no discriminatory advantage being bestowed on one side or the other. Consequently, parties must be treated equally and given an opportunity to make argument in the same manner.

Initial Board Reaction:

The Board believes that a decision regarding written versus oral argument is best taken considering the circumstances of each case. For most cases, the Board finds oral argument more helpful, but accepts that for non-complex hearings written argument may be more cost-effective.

Parties' Reply Comments:

Parties were in general agreement with the Board's initial reaction.

Board's Current Position:

The Board adopts its initial reaction as its current position.

17. Natural Justice:

Submitters made a number of suggestions which generally relate to fairness and to procedures in the hearing room, most of which were dealt with in the Board's letter of 30 June 1987 or elsewhere in this paper. Two unresolved concerns are:

(i) the Board's use letters of comment during cross-examination, and

(ii) the use in toll decisions of important assumptions which were not known or tested in the hearing.

Rationale:

These points raise issues of fairness.

Regulatory Principles Involved or Board Concerns:

Section 33 of the draft NEB Rules of Practice and Procedure allows parties to make their views on an application known through letters of comment. All parties to the proceeding are provided with such letters. The Rules place no restrictions on the use of such letters in cross-examination,

or as evidence upon which the Board may rely in reaching its decision.

The principle that arises in the second point is that applicants have a right to know the case they have to meet.

Initial Board Reaction:

With respect to the first point, the Board appreciates the position of those who believe the use of letters of comment is being abused. It is not prepared, however, to place general restrictions on this procedure, but will be vigilant in attempting to discourage abuses.

With respect to the second point, the Board will make every attempt to ensure that an applicant is aware of its concerns through their inclusion in an issues list, an information request, or cross-examination at the hearing.

Parties' Reply Comments:

Parties were in general agreement with the Board's initial reaction, but chose to reinforce their previously expressed concern that the Board not use assumptions or scenarios in its decisions that have not been thoroughly canvassed in the hearing process.

Board's Current Position:

The Board adopts its initial reaction as its current position.

18. Hearing Costs:

Five submitters wanted the Board to place limits on the hearing costs that an applicant would be allowed to recover as a part of the approved cost of service.

Rationale:

If shareholders were required to absorb costs resulting from issues raised inappropriately, significant efficiencies could be achieved in the hearing process.

Regulatory Principles Involved or Board Concerns:

The Board has the power to disallow from the cost of service hearing-related costs which it finds were not prudently incurred. Intervenors have the opportunity to challenge such costs during toll proceedings.

To determine, in advance, an approved annual cost for hearings appears to the Board to have a number of drawbacks:

(i) it is administratively very complex,

(ii) it does not create any incentive for intervenors to use hearing time prudently, and

(iii) it could fetter the Board's treatment of hearing costs in future toll proceedings.

Initial Board Reaction:

The Board believes that hearing costs can best be controlled through the content of the hearing. The issues list, discussed elsewhere, should help significantly in this regard.

Parties' Reply Comments:

Parties were in general agreement with the Board's initial reaction.

Board's Current Position:

The Board adopts its initial reaction as its current position.

19. Reasons for Decision:

Concerns about the Board's Reasons for Decision involved both their timeliness and the elaboration of reasons.

Rationale:

If a decision is not received in a timely manner, companies are restricted in their ability to plan effectively, to forecast financial performance and to provide accurate and timely information to shareholders. If the Board indicated, through its reasons, what type of evidence it had found most helpful, it would aid parties in presenting future evidence and in determining whether the Board had erred in fact or in law.

Regulatory Principles Involved or Board Concerns:

It is the Board's policy to set out complete reasons for all of its decisions. For major hearings, involving complex issues and principles, the analysis of the evidence, the writing of reasons and the preparation and distribution of the report can take a considerable time.

The Board has had to deal with many complex issues in recent hearings, and recognizes that the preparation of its Reasons for Decision has taken somewhat longer than in the past. To put the current situation into perspective, the Board has prepared Figure 1 which compares hearing days and decision days for all TransCanada toll hearings since 1970. If one gauges the complexity of a hearing by the number of hearing days, the increased time taken to prepare decisions appears reasonable. In fact, the ratio of decision days to hearing days has continued to decline, as shown in Figure 2.

Figure 1

Comparison of Hearing and Decision Times

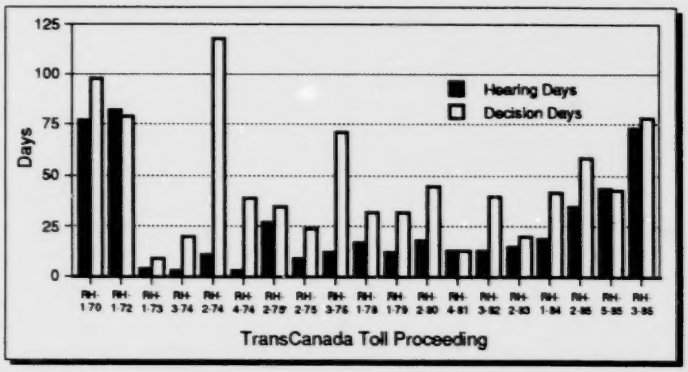
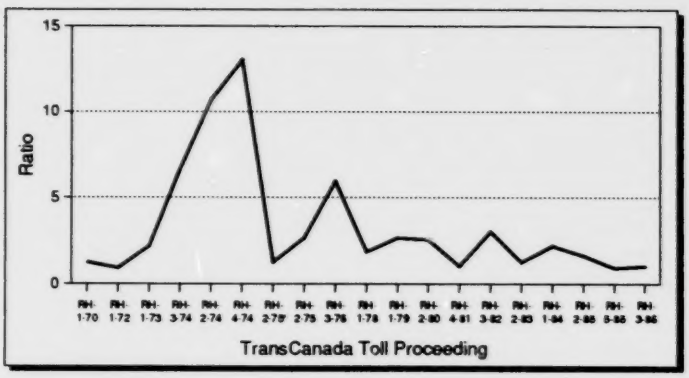


Figure 2

Ratio of Decision Days to Hearing Days



In some instances it is possible to issue a decision with reasons to follow, although it is difficult to see this being done for major toll cases. The Board suggests that applicants can help to minimize the impact of necessarily lengthy public hearing procedures by filing complete toll applications early enough to allow for a full public hearing process prior to the date the proposed tolls are to come into effect.

Initial Board Reaction:

The Board recognizes the importance of timely and well-reasoned decisions and will endeavour to eliminate any unnecessary delays in their preparation. The Board will continue to examine, on a case-by-case basis, the appropriateness of decisions with reasons to follow.

Parties' Reply Comments:

Parties were in general agreement with the Board's initial reaction.

Board's Current Position: The Board adopts its initial reaction as its current position.

20. Technical Conferences:

Submitters were divided in their views as to the appropriateness of using technical conferences as part of the public hearing process.

Rationale:

Those in favour argued that technical conferences would assist in eliminating misunderstandings, isolate the major points of difference in expert opinion, and make more efficient use of hearing time. Those opposed argued either that technical conferences also involve substantial time and expense or that any issue serious enough to invoke the public hearing process should be examined entirely in public.

Regulatory Principles Involved or Board Concerns:

The Board has used technical conferences as part of its regulatory proceedings and believes they are compatible with the principle of fairness where they are used for the purpose of clarification, eliminating misunderstandings, or crystallizing areas of disagreement. The Board does not believe they should be used for purposes of issue resolution or settlement.

Initial Board Reaction:

The Board favours the use of technical conferences in appropriate circumstances, in particular where they contribute to an improved understanding of complex matters which will in turn permit more effective use of public hearing time.

Parties' Reply Comments:

Parties were in general agreement with the Board's initial reaction.

Board's Current Position:

The Board adopts its initial reaction as its current position.

Amélioration du processus de réglementation

Position actuelle à l'égard des suggestions formulées par les déposants

Office national de l'énergie
Septembre 1988

Préface

Le 20 février 1987, l'Office a envoyé aux parties intéressées une lettre les invitant à commenter les mesures qui pourraient être prises afin d'améliorer le processus de réglementation et, surtout, de réduire le temps consacré à la tenue d'audiences publiques. Dans sa lettre, l'Office a dressé la liste d'un certain nombre de mesures qu'il pourrait prendre de son propre chef ainsi que d'autres mesures qui nécessiteraient la collaboration de toutes les parties concernées. L'Office à invité les parties intéressées à présenter, au plus tard le 31 mars 1987, leurs vues sur les propositions.

Les commentaires que les parties intéressées ont présentés au sujet des propositions de l'Office étaient généralement positifs et, le 30 juin 1987, l'Office leur a communiqué, par écrit, ses intentions au sujet de la mise en application des propositions.

En réponse à la lettre de l'Office, datée du 20 février 1987, appelant des commentaires, les parties ont soulevé vingt questions additionnelles qui n'étaient pas traitées dans les propositions. Les parties intéressées ont été avisées que l'Office procédait à une analyse de leurs nouvelles suggestions et qu'il les contacterait à ce sujet en temps opportun.

En décembre 1987, l'Office a publié un document de travail qui faisait état de sa réponse initiale aux vingt suggestions. Les parties étaient invitées à présenter leurs commentaires à ce sujet au plus tard le 28 février 1988. Par la suite, cette échéance a été reportée à la fin de mars 1988. L'Office a ensuite revu sa réponse initiale en tenant compte des commentaires présentés. Le présent document de travail a pour but de communiquer la position actuelle de l'Office à toutes les parties qui sont intéressées à l'amélioration du processus de réglementation.

Table des matières

			Page
Introduction			1
Généralités	1.	Règlements négociés	2
	2.	Établissement de règles	4
	3.	Besoins permanents en renseignements	6
	4.	Période d'essai de deux ans	7
	5.	Regroupement des demandes concernant les installations et la méthode de conception des droits	9
	6.	Principes sous-jacents au calcul des droits	10
	7.	Délais	11
	8.	Rôle du personnel de l'Office	12
Phase préalable au dépôt	9.	Demandes à l'état d'ébauches	14
	10.	Exigences concernant le dépôt de demandes	14
Phase préalable à l'audience	11.	Conférences préparatoires aux audiences	16
	12.	Demandes de reseignements avant l audience	17
	13.	Interventions	18
Audience	14.	Lieu des audiences	20
	15.	Témoignages directs et contre-interrogatoires	20
	16.	Plaidoirie finale écrite	22
	17.	Principe d'impartialité	23
	18.	Frais d'audience	24
	19.	Motifs de décision	25
	20.	Conférences techniques	27

Introduction

Le présent rapport sur les façons d'améliorer le processus de réglementation comporte un examen des vingt domaines de réglementation qui avaient été désignés par les parties intéressées comme susceptibles d'amélioration. Ces domaines sont groupés dans le rapport selon leur contenu : généralités, phase préalable au dépôt, phase préalable à l'audience, et audience. Les domaines de réglementation à l'intérieur de ces groupes sont abordés sans ordre particulier.

Chaque domaine débute par un bref résumé des commentaires et des opinions des parties intéressées favorisant une amélioration du processus de réglementation. Tout changement proposé à la Loi sur l'Office national de l'énergie est également mentionné. Ce résumé est suivi d'une section intitulée ***Fondement logique*** qui indique les arguments des parties intéressées en faveur de leurs propositions.

Une section intitulée ***Principes réglementaires mis en cause ou préoccupations de l'Office*** fournit une analyse de l'incidence que les changements proposés auraient sur les réglements d'application actuels ou sur les préoccupations de l'Office.

Les réponses de l'Office aux suggestions reçues se trouvent à la section intitulée ***Réponse initiale de l'Office***. Les parties intéressées ont été mises au courant de ces réponses dans un document de travail publié en décembre 1987. Elles ont été priées de présenter leurs réponses, qui apparaissent à la section intitulée ***Réponses des parties***.

La section finale, intitulée ***Position actuelle de l'Office***, indique la position de l'Office quant à chacune des questions. Les parties intéressées doivent se servir de cette section pour les guider dans leurs rapports avec l'Office relativement aux divers sujets de réglementation. Toutefois, l'Office sait qu'il doit continuer à surveiller de façon courante les incidences et l'efficacité de ses règlements. Lorsque cela est justifié, il consultera les parties intéressées pour obtenir leurs commentaires sur le processus de réglementation et apporter d'autres changements à ses réglements le cas échéant.

Généralités

1. Règlements négociés:

Les déposants semblent appuyer fortement l'idée que l'Office adopte, à des fins d'établissement des droits, une procédure permettant le règlement (ou le règlement partiel) de certaines questions par voie d'accords entre les parties. Bien que de nombreux mémoires aient appuyé le concept de règlement, les points de vue étaient nettement partagés quant à la façon de le mettre en pratique. Certains considéraient que les règlements devraient être l'aboutissement de négociations confidentielles entre les parties et que le rôle de l'Office devrait se restreindre à accepter ou à refuser ces règlements, sa décision devant toujours être appuyée par des motifs; par contre, d'autres considéraient que l'Office devrait tenir un instance publique en vue d'en arriver au règlement des questions. Des positions variées se situant entre ces deux extrêmes ont également été présentées. De plus, certaines parties ont proposé que la Loi sur l'Office national de l'énergie soit modifiée afin de permettre expressément la formule des règlements négociés comme une mesure de réduction des coûts.

Fondement logique:

L'acceptation, par l'Office du concept de règlements négociés des questions relatives aux droits réduirait la durée des audiences publiques ou, même, éliminerait la nécessité de tenir une audience publique, ce qui réduirait les coûts de la réglementation.

Principes réglementaires mis en cause ou préoccupations de l'Office:

Conformément à l'article 52 de la Loi, l'Office est tenu de s'assurer que tous les droits appliqués sont justes et raisonnables. Les droits exigés par les grandes pipelinières influent sur une grande partie de la population en général et commandent de veiller minutieusement au maintien de l'équilibre entre les intérêts des consommateurs, des producteurs, des expéditeurs et des investisseurs. Pour tenir dûment compte de ces intérêts souvent contradictoires, l'Office tient des audiences publiques qui offrent également à toutes les parties la possibilité de présenter directement leurs vues aux décisionnaires et d'examiner et de vérifier les vues de toutes les autres parties au dossier public.

En veillant à conserver un équilibre entre ces intérêts, l'Office vise à ce que des services continus de transport soient assurés, sans discrimination, et d'une façon rentable, à des coûts qui se rapprochent de ceux exigés sur un marché concurrentiel, tout en reconnaissant que d'autres facteurs, comme les politiques gouvernementales et la concurrence

par les autres formes d'énergie, peuvent influer sur la réglementation.

Compte tenu de ces principes, l'Office croit qu'un processus de règlement acceptable devrait prendre en considération les points suivants:

(i) les parties touchées par un tel règlement devraient avoir la possibilité équitable de participer au processus, de faire reconnaître leurs intérêts et de leur accorder une valeur pertinente,

(ii) un processus de règlement négocié ne devrait pas faire entrave à la capacité ni au pouvoir discrétionnaire de l'Office lui permettant de tenir compte de tous les impératifs de l'intérêt public qui, souvent, vont au-delà des préoccupations immédiates des parties négociantes,

(iii) le processus de règlement doit se traduire par l'inclusion de renseignements appropriés au dossier public pour que l'Office puisse établir à sa satisfaction que le règlement négocié mènera à l'établissement de droits justes et raisonnables,

(iv) l'Office ne doit pas compromettre son impartialité en devenant partie aux négociations,

(v) l'Office ne peut accepter de règlements "globaux" par voie de négociations constituées de différents éléments dont certains, selon lui, ne permettraient pas d'établir des droits justes et raisonnables.

La marche à suivre pose également un problème. Si l'Office n'a pas l'intention d'accepter un règlement négocié, le demandeur a le droit d'en être avisé afin de pouvoir produire une preuve à l'appui de sa cause. L'Office devrait alors rendre une décision provisoire quant à l'acceptabilité du règlement négocié, et indiquer peut-être, en cas de refus, les éléments du règlement jugés inacceptables. Il ne s'agit pas d'un problème insurmontable, mais il n'en fait pas moins ressortir les difficultés inhérentes à la prise d'une décision à l'égard d'éléments compris dans une cause lorsqu'il n'existe pas de dossier d'audience complet.

Réponse initiale de l'Office: L'Office est disposé à prendre en considération, comme pratique généralement acceptée ou particulière à une cause,

une procédure de règlement qui tiendrait compte des points mentionnés ci-dessus. L'Office ne croit pas que le libellé actuel de la Loi écarte la possibilité de tels règlements et n'a pas l'intention de recommander une modification à la Loi qui entraînerait des changements fondamentaux à sa responsabilité visant à établir des droits justes et raisonnables.

La méthode d'intervention en fonction des plaintes, établie afin de réduire le fardeau réglementaire imposé aux pipelinières du groupe 2 et à trois plus petites sociétés du groupe 1, constitue, en réalité, un processus de réglementation adopté par l'Office parce qu'il était convaincu que l'intérêt public pourrait être mieux servi de cette façon.

L'Office invite les déposants à lui présenter, au sujet de la procédure de règlement applicable aux pipelinières du groupe 1, d'autres suggestions qui tiendraient compte de ses préoccupations .

Réponses des parties:

En général, les parties étaient satisfaites par le fait que l'Office soit disposé à étudier la procédure de règlements négociés, mais certaines ont jugé que les cinq points à considérer pourraient faire obstacle à l'application de ce principe. D'autres étaient encore plus en faveur; Gazoduc Trans Québec & Maritimes Inc., entre autres, a même établi le cadre d'une procédure devant répondre aux préoccupations de l'Office.

Position actuelle de l'Office:

Après avoir indiqué qu'il était en faveur d'une procédure de règlement tout en exprimant certaines réserves, l'Office croit que c'est maintenant aux demandeurs d'établir des règlements qui soient conformes aux critères de l'Office. L'Office étudiera les questions au fur et à mesure qu'elles lui seront présentées afin de déterminer si elles peuvent faire l'objet de la procédure de règlements négociés et il invitera les parties concernées à faire de même.

2. *Établissement de règles:*

Les opinions reçues étaient partagées quant aux avantages d'utiliser un système d'établissement de règles afin d'élaborer des politiques concernant des questions de nature générale.

Fondement logique:

Les tenants du principe de l'établissement de règles étaient d'avis qu'une telle procédure permettrait de créer un cadre général pour l'examen des principales questions, ce qui faciliterait, pour les demandeurs, la tâche de préparer les documents qu'ils entendent déposer selon les principes directeurs. Les parties opposées à cette proposition ont fait valoir que la méthode générale de traitement des questions n'est souvent d'aucune utilité et qu'elle entraîne un gaspillage de temps et de ressources financières et humaines.

Principes réglementaires mis en cause ou préoccupations de l'Office:

L'Office reconnaît qu'il est souhaitable d'uniformiser l'application des principes réglementaires mais indique que les avantages à tirer au Canada du principe de l'établissement de règles pourraient être limités par un certain nombre de facteurs, notamment:

(i) le petit nombre de sociétés pipelinières réglementées par l'Office,

(ii) le fait que les sociétés qui pratiquent une même activité peuvent se retrouver dans des situations très différentes,

(iii) la pertinence d'une méthode de traitement des questions peut dépendre de la période durant laquelle elle est appliquée, c'est-à-dire du climat économique, du régime réglementaire, etc., que l'on pourrait considérer comme des facteurs de détermination d'une solution appropriée,

(iv) les comités d'audience doivent avoir l'autonomie voulue pour juger les causes à partir de la preuve.

Compte tenu de ces facteurs, l'Office se demande si l'établissement de règles aiderait vraiment à rationaliser le processus de réglementation ou si cela ne ferait qu'ajouter aux activités existantes. Les principes applicables à un pipeline donné peuvent être facilement mis en évidence par un examen des récentes décisions.

Réponse initiale de l'Office:

Les faits portés à la connaissance de l'Office ne l'ont pas convaincu que l'établissement de règles rationaliserait le processus de réglementation applicable aux pipelines canadiens.

Réponses des parties:

Les parties ont reconnu qu'utiliser une méthode générale de traitement des questions par voie d'audiences générales n'est d'aucune utilité. Toutefois, deux parties ont proposé une solution de rechange valable qui consisterait à demander à l'Office de rédiger et de faire circuler des ébauches de documents de travail sur des questions précises afin de solliciter les commentaires des parties intéressées avant de prendre des positions définitives.

Position actuelle de l'Office:

L'Office maintient sa position selon laquelle il est peu probable que l'établissement de règles rationaliserait le processus de réglementation. En ce qui a trait à la divulgation d'ébauches de documents de travail contenant sa position, l'Office croit que cette approche pourrait, dans une certaine mesure, être utilisée pour régler certaines questions de procédure ou de méthode. Un exemple s'est notamment produit récemment lorsqu'on a rendu une décision en matière de communications entre des conseillers et des témoins. Toutefois, l'Office fait davantage preuve d'impartialité en statuant sur des questions de réglementation losqu'il entend les vues des parties concernées avant de prendre position.

3. *Besoins permanents en renseignements:*

Les principales sociétés pipelinières ont indiqué qu'elles s'inquiétaient du fait que les besoins permanents de l'Office en matière de renseignements sont trop onéreux.

Fondement logique:

Citant les conditions actuelles de déréglementation, l'intérêt accru en vue de réduire le fardeau de la réglementation et la reconnaissance du principe de la réglementation voulant qu'il y ait intervention en fonction des plaintes reçues, les grandes sociétés pipelinières se sont servi des rapports trimestriels de surveillance comme un exemple du genre de renseignements exigés qui devrait être réexaminé.

Principes réglementaires mis en cause ou préoccupations de l'Office:

La déréglementation n'a pas touché les responsabilités de l'Office en matière de contrôle des revenus réels tirés des activités réglementées en regard de ceux autorisés en vertu des droits approuvés par l'Office, ni sa responsabilité de prendre les mesures pertinentes qu'il juge nécessaires. L'Office est conscient du fardeau imposé aux sociétés lié à la présentation de rapports et il s'est efforcé de limiter les renseignements à fournir dans les rapports trimestriels au même genre de données financières qui peuvent être fournies à la haute direction des sociétés.

Réponse initiale de l'Office:

L'Office se propose de continuer d'examiner le contenu des rapports de surveillance qui lui sont présentés par les sociétés afin d'obtenir les renseignements nécessaires à ses besoins et à ceux des parties intéressées, tout en imposant aux sociétés le plus petit fardeau possible en matière de dépôt de rapports.

Réponses des parties:

Les parties ont déclaré appuyer l'objectif de l'Office visant à réduire le nombre de documents à présenter régulièrement et le coût lié à ces dépôts de renseignements; elles ont également répété que les rapports de surveillance trimestriels étaient particulèrement onéreux.

Position actuelle de l'Office:

L'Office reprend sa réponse initiale pour en faire sa position actuelle.

4. *Période d'essai de deux ans:*

L'idée de tenir des audiences tous les deux ans plutôt qu'une fois par année a reçu un appui réservé. Cependant, les parties ont reconnu que des mécanismes devraient être conçus afin de rajuster les droits durant l'intervalle entre deux audiences.

Fondement logique:

Les frais d'audience publique seraient réduits si les audiences relatives aux droits étaient tenues tous les deux ans plutôt qu'une fois par année.

Principes réglementaires mis en cause ou préoccupations de l'Office:

Rien dans la Loi ni dans les règles de l'Office ne détermine la fréquence des audiences publiques concernant des questions tarifaires. En réalité, comme le montre le tableau suivant, cette fréquence varie considérablement selon les sociétés.

Le tableau montre que la question des audiences annuelles relatives à des droits se pose surtout dans le cas de trois sociétés de gazoduc du groupe 1, soit TransCanada PipeLines Limited, Gazoduc Trans Québec & Maritimes Inc. et Westcoast Energy Inc. Suite à l'initiative de l'Office, TQM et Westcoast ont convenu de mettre à l'essai la formule de la période d'essai de deux ans dans leurs instances actuelles même si cette démarche avait surtout pour but de rattraper le temps perdu et d'en revenir à une année d'essai véritable. Westcoast et TQM ont demandé, en décembre 1986 et en avril 1987 respectivement, une période

d'essai de deux ans visant 1987 et 1988. Des audiences ont été tenues, relativement aux deux demandes, durant la première des années d'essai et, aux termes des décisions rendues publiques en décembre 1987, il ne restait plus, en réalité, qu'une seule année d'essai véritable à venir.

Année marquée par le début d'une audience

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Alberta Natural Gas Company Ltd.	Oui	-	Oui	-	-	-	-	-
Cochin Pipe Lines Ltd.	Oui	-	-	-	-	-	-	-
Foothills Pipe Lines (Yukon) Ltd.	Oui	Oui	Oui	-	Oui	-	-	Oui
Gazoduc Trans Québec & Maritimes Inc.	s/o	s/o	s/o	Oui	Oui	-	Oui	Oui
Interprovincial Pipe Line (NW) Ltd.	-	-	-	-	-	-	-	-
Les Pipelines Trans-Nord Inc.	-	Oui	-	-	-	Oui	-	Oui
Pipeline Interprovincial Ltée	Oui	-	-	Oui	-	-	Oui	-
TransCanada PipeLines Limited	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	-
Trans Mountain Pipe Line Company Ltd.	Oui	-	-	Oui	Oui	Oui	-	-
Westcoast Energy Inc.	Oui	Oui	-	Oui	Oui	-	Oui	Oui

Réponse initiale de l'Office:

L'Office serait disposé à essayer une période d'essai de deux ans lorsque les circonstances justifient l'emploi d'une telle formule. L'Office se rend compte de la difficulté d'établir des prévisions portant sur des périodes de vingt-quatre à trente mois et s'attend à ce que des méthodes de rajustement des droits durant les deux années de leur application soient conçues si cette formule doit être utilisée régulièrement.

Réponses des parties:

Les parties étaient généralement d'accord avec la réponse initiale de l'Office.

Position actuelle de l'Office:

L'Office poursuit son étude sur la pertinence d'utiliser une période d'essai de deux ans pour certaines sociétés.

5. *Regroupement des demandes concernant les installations et la méthode de conception des droits:*

Deux déposants ont proposé que les demandes relatives aux installations et à la méthode de conception des droits soient considérées durant une même instance ou au cours d'instances différentes, mais tenues à des dates les plus rapprochées possibles.

Fondement logique:

Si l'Office devait envisager d'étudier la méthode de conception des droits durant une audience relative à des installations, cela permettrait de s'assurer que l'on n'appuie pas des projets en se fondant sur une méthode de conception des droits, pour s'apercevoir qu'en fin de compte, cette méthode a été modifiée après qu'un investissement ait été fait.

Principes réglementaires mis en cause ou préoccupations de l'Office:

L'Office reconnaît que dans certains cas, la méthode de conception des droits pourrait permettre, dans une large mesure, de redistribuer les risques, ce qui influerait sur la position qu'un demandeur ou que des parties intéressées pourraient prendre en appuyant une demande relative à une installation. Dans de tels cas, les parties presseraient vraisemblablement l'Office de tenir des audiences combinées en vertu des Partie III et IV de la Loi. Cela s'est déjà vu en 1980, dans le cas de l'audience concernant l'oléoduc d'Interprovincial Pipe Line (NW) Ltd., et c'est actuellement ce qui se passe avec la demande de TCPL concernant les installations nécessaires en 1988 et 1989.

Réponse initiale de l'Office:

L'Office continuera d'étudier individuellement les demandes relatives à des installations afin de déterminer s'il est pertinent de tenir une audience combinée concernant une installation et la méthode de conception des droits.

Réponses des parties:

Les parties étaient généralement d'accord avec la réponse initiale de l'Office.

Position actuelle de l'Office:

Dans le cas où une demande concernant des installations soulève, de par sa nature, d'importantes questions liées à la méthode de calcul et de conception des droits, à l'avenir, l'Office examinera et résoudra ces deux questions simultanément.

6. *Principes sous-jacents au calcul des droits:*

En plus des questions de traitement, les déposants ont soulevé un certain nombre de points concernant surtout les principes sous-jacents au calcul des droits et la théorie qui sous-tend ses principes. Les points mentionnés pourraient être regroupés comme suit:

(i) la durée de l'étude des questions relatives au rendement des actions ordinaires et au ratio d'endettement au cours des audiences,

(ii) les difficultés que pose l'application de droits provisoires,

(iii) l'utilisation de périodes d'essai qui ne traduisent pas les activités d'exploitation des demandeurs,

(iv) les améliorations à apporter aux barèmes des droits,

(v) le niveau de réglementation des oléoducs.

Fondement logique:

Tous ces points semblent converger vers l'amélioration de la réglementation.

Principes réglementaires mis en cause ou préoccupations de l'Office:

Les principes sous-jacents au calcul des droits résultent de l'examen minutieux de la preuve produite durant des audiences particulières. L'exercice actuel de rationalisation ne semble pas convenir à la révision de tels principes. De plus, l'Office a indiqué au point 2) qu'il doutait de l'utilité d'audiences générales.

Réponse initiale de l'Office:

L'Office n'a pas l'intention de faire un examen des principes sous-jacents au calcul des droits dans le cadre de cet exercice et invite les parties qui ont des points à soulever à ce sujet à le faire au cours d'une audience publique pertinente relative aux droits.

Réponses des parties: Les parties étaient généralement d'accord avec la réponse initiale de l'Office.

Position actuelle de l'Office: L'Office reprend sa réponse initiale pour en faire sa position actuelle.

7. *Délais:*

Un intervenant a proposé de fixer des délais quant au processus de traitement, par l'Office, des demandes ne faisant pas l'objet d'audience.

Fondement logique: Aucune raison n'a été avancée.

Principes réglementaires mis en cause ou préoccupations de l'Office: L'Office s'efforce d'instruire toutes les demandes de la façon la plus rapide possible tout en respectant les principes d'équité et d'impartialité. Un certain nombre de facteurs, notamment la complexité des demandes, l'ampleur de l'intérêt public, le degré d'intégralité des documents déposés, influent sur la durée de l'instruction, laquelle peut varier de quelques jours à plusieurs mois. Il serait difficile d'établir un calendrier de délais nécessaires pour englober les différentes étapes ou phases de traitement de toutes les demandes ne faisant pas l'objet d'une audience.

Réponse initiale de l'Office: Étant donné la complexité de l'établissement de "classes" de demande et de délais appropriés à tous les genres de demandes, l'Office n'est pas convaincu que cette mesure serait un moyen efficace pour rationaliser le processus de la réglementation.

Réponses des parties: Les parties étaient généralement d'accord avec la réponse initiale de l'Office mais elles ont ajouté que les délais actuellement fixés pour les demandes concernant les droits des classes 1 et 2 n'étaient pas respectés.

Position actuelle de l'Office: L'Office reprend sa réponse initiale pour en faire sa position actuelle concernant les délais. L'Office a l'intention de réviser ses procédures de rajustement des droits afin de tenir compte des préoccupations soulevées par les parties selon lesquelles les délais actuellement fixés pour les demandes concernant les droits des classes 1 et 2 n'étaient pas respectés.

8. *Rôle du personnel de l'Office:*

Un certain nombre de déposants ont suggéré que le personnel de l'Office joue un rôle plus visible aux audiences. Ils ont en effet proposé que le personnel de l'Office:

(i) fasse connaître aux intervenants son point de vue au sujet d'une demande, et

(ii) puisse être convoqué, comme témoin, à des audiences.

Fondement logique:

En ce qui concerne le premier point, les déposants étaient d'avis qu'il serait utile aux intervenants dont les ressources sont limitées de pouvoir profiter des connaissances spécialisées du personnel de l'Office, sous forme de résumés de questions préparés par celui-ci ou même d'opinions comprenant notamment la preuve à l'origine. Le deuxième point a reçu l'appui de déposants selon qui, si le personnel décide effectivement d'exposer son point de vue sur des questions à l'étude devant l'Office, il y va de l'équité que toutes les parties puissent prendre connaissance de la position du personnel et aient la possibilité d'en traiter.

Principes réglementaires mis en cause ou préoccupations de l'Office:

La Loi sur l'Office national de l'énergie n'établit pas de distinctions entre le rôle de l'Office et celui de son personnel. Celui-ci est chargé de l'aider à exercer ses fonctions de réglementation aux termes de la Loi, sans pour autant avoir une fonction distincte. L'Office compte sur son personnel pour accomplir un rôle neutre et réaliser l'objectif qui consiste à veiller à l'examen minutieux des demandes au cours d'audiences publiques, à la découverte de toutes les lacunes et les questions pertinentes et à l'examen de toutes les options pertinentes.

Réponse initiale de l'Office:

En tenant compte des principes énumérés ci-dessus, il ne conviendrait pas que le personnel de l'Office se charge de conseiller les parties sur le fond des demandes déposées devant l'Office. Quant au deuxième point, bien que la poursuite rigoureuse, par le personnel, des responsabilités mentionnées ci-dessus puisse, à l'occasion, sembler contadictoire, l'Office garde toujours à l'esprit que le concept de neutralité et d'objectivité doit toujours être poursuivi si l'on veut que le régime actuel, qui satisfait aux impératifs de l'intérêt public depuis plus d'un quart de siècle, demeure acceptable. La création d'une division distincte d'instruction serait vraisemblablement nécessaire pour mettre à exécution les suggestions susmentionnées. L'Office n'est pas persuadé que cela soit nécessaire ou souhaitable.

Réponses des parties:

Les parties ont accepté le principe voulant que le personnel soit neutre et objectif mais, d'après leurs commentaires, elles ne sont pas persuadé qu'il soit applicable dans tous les cas.

Position actuelle de l'Office:

L'Office reprend sa réponse initiale pour en faire sa position actuelle. Toutefois, il est conscient du scepticisme de certains quant à la neutralité et à l'objectivité du personnel de l'Office et il redoublera ses efforts pour s'assurer que ce principe soit respecté.

Phase préalable au dépôt

9. Demandes à l'état d'ébauches:

Deux déposants ont suggéré d'étendre le processus de consultation préalable aux dépôts de demande afin d'y inclure l'examen des demandes à l'état d'ébauches.

Fondement logique:

L'examen des demandes à l'état d'ébauches, par le personnel de l'Office, aiderait à assurer l'intégralité de ces demandes avant leur dépôt devant l'Office.

Principes réglementaires mis en cause ou préoccupations de l'Office:

L'Office continue de croire au principe fondamental de l'aide égale à toutes les parties intéressées à une demande. Le principe selon lequel il incombe à la partie qui dépose une demande devant l'Office de prouver son cas est solidement implanté lui aussi. Un autre principe fondamental d'un bon cheminement réglementaire est celui selon lequel les fonctionnaires chargés de prendre des décisions sanctionnées par la Loi ne doivent pas seulement être indépendants, ils doivent aussi être perçus comme tel. L'Office croit que la meilleure façon de suivre ces principes est de publier ses demandes de renseignements et de rencontrer les parties, au besoin, afin de leur expliquer ses demandes. Cependant, le fait d'examiner et de commenter des demandes à l'état d'ébauches n'est pas conforme aux deux derniers principes.

Réponse initiale de l'Office:

L'Office reconnaît qu'il est de son devoir de veiller à ce que ses membres et son personnel soient à la disposition des demandeurs ou des éventuels demandeurs pour consultation au sujet de différentes questions, comme la marche à suivre et les exigences en matière de dépôts de documents. Cependant, il n'est pas disposé à demander à son personnel d'examiner et de commenter des demandes à l'état d'ébauches.

Réponses des parties:

Les parties étaient généralement d'accord avec la réponse initiale de l'Office.

Position actuelle de l'Office:

L'Office reprend sa réponse initiale pour en faire sa position actuelle.

10. Exigences concernant le dépôt de demandes:

Plusieurs modifications ont été proposées aux exigences établies par l'Office à l'égard du dépôt des demandes. Il s'agirait notamment de réduire le nombre de documents à signifier aux parties qui ne sont pas intéressées au dossier, de déterminer le plus tôt possible quelles sont les parties au

dossier en se servant des documents relatifs aux instances antérieures, d'éliminer la nécessité de présenter de nouveau les renseignements déposés dans le cadre de demandes antérieures et de mieux organiser les témoignages déposés au préalable. Un déposant a énuméré des améliorations à apporter aux bilans financiers joints aux demandes concernant des droits.

Fondement logique:

Ces suggestions étaient en général fondées sur une utilisation plus efficace, par le demandeur et les intervenants, du temps et des fonds prévus.

Principes réglementaires mis en cause ou préoccupations de l'Office:

Les procédures et exigences de l'Office relatives au dépôt de documents sont énoncées dans l'ébauche des Règles de pratique et de procédure de l'Office national de l'énergie qui a été approuvée par l'Office en octobre 1986, après des consultations exhaustives auprès des parties intéressées et une vérification pratique au cours d'une période d'essai. Ces règles générales sont censées s'appliquer à toutes les instances mais l'Office peut modifier ou compléter les dispositions prévues dans les règles, ou ne pas exiger l'application de certaines règles, afin de tenir compte de circonstances applicables à une audience en particulier.

Réponse initiale de l'Office:

Selon l'Office, l'ébauche des Règles de pratique et de procédure de l'Office national de l'énergie offre suffisamment de latitude pour lui permettre d'imposer des exigences appropriées aux dépôts compte tenu des demandes précises des parties intéressées en vue d'améliorer le déroulement d'une instance en particulier. D'après les commentaires reçus jusqu'à maintenant, il ne serait pas justifié de modifier les exigences générales en matière de dépôt de documents prévues dans les Règles.

Réponses des parties:

Les parties étaient généralement d'accord avec la réponse initiale de l'Office, à l'exception d'une partie qui a proposé d'apporter de nombreux changements aux exigences concernant le dépôt des demandes.

Position actuelle de l'Office:

L'Office reprend sa réponse initiale pour en faire sa position actuelle.

Phase préalable à l'audience

11. Conférences préparatoires aux audiences:

Les déposants s'entendent généralement pour dire que le recours accru aux conférences préparatoires aux audiences pourrait contribuer fortement à rationaliser le processus de réglementation.

Fondement logique:

La tenue de conférences préparatoires permettrait de mieux utiliser le temps d'audience prévu, à la condition de s'en tenir aux vraies questions et d'en profiter pour s'entendre sur la procédure et le calendrier des audiences. Les parties semblent d'accord sur le fait que de telles conférences devraient être faites bien avant les audiences. Quant à savoir qui devrait mener la conférence, les vues étaient partagées; certains ont proposé que ce soit le personnel de l'Office, d'autres un membre, et d'autres le comité même qui entendrait la demande.

Principes réglementaires mis en cause ou préoccupations de l'Office:

L'Office a comme pratique de tenir des conférences préparatoires aux audiences lorsqu'il juge que cette formule permet d'accélérer le processus. Cette disposition est prévue à l'article 15 de l'ébauche des Règles de pratique et de procédure de l'Office national de l'énergie. L'Office croit que les considérations suivantes sont pertinentes quant à l'utilisation efficiente des conférences préparatoires:

(i) les conférences tenues trop tôt après le dépôt d'une demande seraient vraisemblablement inutiles puisque les parties n'auraient pas eu le temps voulu pour prendre connaissance des questions,

(ii) l'élaboration des questions peut être faite efficacement par écrit comme cela se fait actuellement,

(iii) il est toujours possible d'obtenir des renseignements au sujet des procédures et des dates en téléphonant au secrétaire, au conseiller de l'Office et en s'adressant aux Services d'information, et

(iv) l'Office continue d'encourager les éventuels demandeurs à rencontrer les parties visées afin de mieux leur expliquer la demande.

Réponse initiale de l'Office:

L'Office a établi une procédure pour convoquer des conférences et est disposé à s'en servir, s'il y a lieu.

Réponses des parties:

Les parties étaient généralement d'accord avec la réponse initiale de l'Office mais étaient d'avis que les conférences

préparatoires aux audiences seraient plus utiles si elles servaient à réduire ou à régler les nombreuses questions et à statuer sur des motions qui pourraient déranger le déroulement d'une audience.

Position actuelle de l'Office: L'Office continuera de se servir des conférences préparatoires aux audiences si elles semblent améliorer le processus d'audience; il tiendra compte des suggestions additionnelles des parties.

12. *Demandes de renseignements avant l'audience:*

Les déposants étaient, en général, en faveur de l'utilisation accrue des demandes de renseignements; ils ont précisé que ces demandes devraient être accompagnées d'une justification et qu'il faudrait prévoir plus de temps entre le dépôt d'une demande et la date à laquelle l'audience publique doit commencer. Deux déposants ont fait remarquer que les demandes de renseignements peuvent prolonger l'audience si elles entraînent un grand nombre de questions additionnelles qui ne sont pas nécessairement utiles.

Fondement logique: Les demandes de renseignements utilisées adéquatement offrent la possibilité de réduire le nombre de contre-interrogatoires au cours des audiences et d'améliorer la qualité de celles-ci.

Principes réglementaires mis en cause ou préoccupations de l'Office: L'Office a comme pratique de décrire les procédures devant être suivies en ce qui a trait aux demandes de renseignements dans les Directives sur la procédure qu'il publie peu après le dépôt d'une demande complète. Cette procédure comporte normalement une première série de demandes de renseignements adressées au demandeur et les réponses de celui-ci. Vient ensuite une deuxième série de demandes de renseignements adressées aux intervenants. Les réponses doivent être déposées avant le début de l'audience publique. En établissant l'échéancier des demandes de renseignements, l'Office chercher à assurer l'équilibre entre l'intérêt du demandeur, qui veut que sa demande soit instruite dans les plus brefs délais possibles, et le désir de l'intervenant d'obtenir tout le temps nécessaire à l'analyse de la demande. S'il s'agit d'une audience importante, le délai normal entre la première série de demandes de renseignements et le début de l'audience

devrait être de deux mois. Les demandes de renseignements rédigées par l'Office comprennent généralement un préambule dans lequel est indiquée la raison de la demande. En plus de la procédure officielle susmentionnée, les demandes de renseignements sont acceptables en tout temps au cours de l'audience si leur utilisation doit aider à préciser des questions, à réduire le nombre de contre-interrogatoires et leur durée et à permettre de raccourcir l'audience.

Réponse initiale de l'Office:

Partisan de l'emploi des demandes de renseignements, l'Office est en faveur de la suggestion selon laquelle il faudrait indiquer le but de la question dans les demandes de renseignements. Cependant, il n'accepte pas d'allouer plus de temps qu'il n'est normalement nécessaire avant de commencer l'audience publique. Enfin, l'Office surveillera de près le déroulement des prochaines audiences publiques afin de déterminer si certaines questions auraient pu être mieux traitées par voie de demandes de renseignements.

Réponses des parties:

Les parties étaient généralement d'accord avec la réponse initiale de l'Office.

Position actuelle de l'Office:

L'Office reprend sa réponse initiale pour en faire sa position actuelle.

13. Interventions:

Des déposants étaient partisans de l'adoption d'exigences plus rigoureuses concernant l'admission des intervenants. Il faudrait plus précisément demander aux intervenants de déclarer leurs intérêts dans la demande, de préciser les questions qui les préoccupent et d'indiquer s'ils ont l'intention de déposer une preuve.

Fondement logique:

Bien que les déposants n'aient pas fourni de fondement précis, il semble que cette recommandation repose sur le fait qu'elle permettrait à toutes les parties de mieux se préparer en vue de l'audience.

Principes réglementaires mis en cause ou préoccupations de l'Office:

L'article 32 de l'ébauche des Règles de pratique et de procédure de l'Office national de l'énergie exige, entre autres, qu'une intervention écrite comprenne une description de l'intérêt de l'intervenant dans l'instance et un exposé des questions qu'il entend soulever à l'audience publique. Une

période de grâce de quinze jours peut être autorisée dans certaines circonstances.

L'Office reconnaît que les dispositions de l'article 32 ne sont pas appliquées rigoureusement. À certains égards, l'initiative prise par l'Office concernant la préparation d'une liste de questions annexée aux Directives sur la procédure a remplacé l'exigence de l'article 32. L'Office est d'avis qu'aucune partie à l'audience ne devrait être privée de la possibilité de discuter des points compris dans la liste de questions ou de demander à l'Office l'autorisation d'ajouter à la liste les points qu'elle croit pertinents.

Réponse initiale de l'Office: L'Office convient que la façon actuelle de procéder et que les exigences de l'article 32 ne sont pas cohérentes et il se propose de réviser cet article.

Réponses des parties: Les parties ont exprimé des vues divergentes quant à la nécessité d'appliquer des exigences plus rigoureuses pour qu'un intervenant acquière le statut d'intervenant. Elles ont généralement appuyé l'initiative de l'Office touchant à la préparation d'une liste de questions.

Position actuelle de l'Office: Comme c'est indiqué ci-dessus, l'article 32 sera révisé.

Audience

14. Lieu des audiences:

Les déposants ont incité l'Office à tenir plus souvent des audiences publiques ou des parties d'audience ailleurs qu'à Ottawa, dans des endroits se trouvant les plus près possible du lieu de résidence de la majorité des témoins et des conseillers.

Fondement logique:

Le fait de tenir des audiences dans la ville de résidence de la majorité des parties intéressées réduirait leurs frais.

Principes réglementaires mis en cause ou préoccupations de l'Office:

Au moment de choisir le lieu où se tiendra une audience, l'Office a pour règle de tenir compte de la zone de concentration des intérêts publics à l'égard d'une demande afin d'offrir à toutes les parties intéressées la possibilité de participer le mieux possible à l'instance. L'Office doit également tenir compte d'autres facteurs, notamment du temps disponible et des contraintes que la tenue d'une audience ailleurs qu'à Ottawa imposeraient à ses autres activités de réglementation. C'est pourquoi l'Office ne siège habituellement pas plus de deux semaines consécutives au cours d'une audience à l'extérieur de la région d'Ottawa-Hull.

Réponse initiale de l'Office:

L'Office s'efforcera de tenir des audiences ou des parties d'audience à l'extérieur d'Ottawa lorsque cette façon de procéder augmentera, pour les parties intéressées, les possibilités de participer à ces instances.

Réponses des parties:

Les parties étaient généralement d'accord avec la réponse initiale de l'Office.

Position actuelle de l'Office:

L'Office reprend sa réponse initiale pour en faire sa position actuelle.

15. Témoignages directs et contre-interrogatoires:

Des déposants ont présenté une liste de suggestions visant à améliorer la partie orale des audiences publiques, notamment:

(i) de mieux organiser les témoignages déposés à l'avance en ce qui concerne les questions et les témoins,

(ii) de désigner les comités de témoins bien avant la tenue de l'audience,

(iii) de fournir, une journée d'avance, une description du contre-interrogatoire,

(iv) de faire par écrit le contre-interrogatoire des questions secondaires,

(v) de permettre au conseiller de l'Office de faire le premier et le dernier contre-interrogatoire,

(vi) de n'autoriser aucune partie à soulever des questions hypothétiques.

Fondement logique:

Même si les déposants n'ont, en général, avancé aucun fondement logique, il semble que les suggestions formulées avaient pour but de permettre d'utiliser plus efficacement les heures d'audience.

Principes réglementaires mis en cause ou préoccupations de l'Office:

Dans le cadre des audiences récentes, l'Office a mis l'accent sur la préparation d'une liste complète des questions en fonction desquelles les comités peuvent être désignés et la preuve préparée. Voilà qui devrait aider à répondre aux suggestions formulées aux alinéas (i) et (ii). Le but des contre-interrogatoires étant souvent de vérifier la compétence des témoins, l'Office s'interroge sur l'aspect pratique de la suggestion formulée à l'alinéa (iii). Les questions secondaires sont déjà réglées au moyen des demandes de renseignements, comme le propose l'alinéa (iv). L'Office reconnaît qu'il convient, dans certaines circonstances, que son conseiller fasse le premier et le dernier contre-interrogatoire, surtout si le premier a pour but d'obtenir des précisions. L'Office fait remarquer qu'il signale aux participants à l'audience ses points de préoccupation par l'entremise de la liste de questions et par ses demandes de renseignements. En ce qui concerne la dernière suggestion, l'Office fait remarquer que les questions de principe sont souvent d'ordre hypothétique. Cependant, il devrait incomber au conseiller de s'assurer que le témoin comprend les hypothèses. Ces questions devraient peut-être être présentées par écrit au témoin.

Réponse initiale de l'Office:

Ces suggestions ont généralement trait à l'organisation et à la conduite de la partie orale des audiences. L'Office croit que l'utilisation des listes de questions en vue de la préparation de la preuve et de la désignation des comités peut rationaliser le processus d'audience. L'Office ne croit pas que les autres suggestions procureraient un avantage important et considère, en réalité, que les suggestions

proposées aux alinéas (iii) et (vi) sont pratiquement impossibles à réaliser.

Réponses des parties: Les parties étaient généralement d'accord avec la réponse initiale de l'Office.

Position actuelle de l'Office: L'Office reprend sa réponse initiale pour en faire sa position actuelle.

16. Plaidoirie finale écrite:

Deux déposants étaient partisans de la plaidoirie écrite et un de la plaidoirie orale.

Fondement logique: La plaidoirie écrite permettrait de réduire de plusieurs jours la durée des audiences publiques.

Principes réglementaires mis en cause ou préoccupations de l'Office: La Loi sur l'Office national de l'énergie et les Règles de pratique et de procédure ne comportent aucune disposition établissant la forme que doit prendre une plaidoirie. De plus, les principes d'impartialité n'exigent pas que la plaidoirie soit faite d'une façon particulière. Cependant, il est manifeste, en se fondant sur la cause *Attorney General of Manitoba and the National Energy Board et al* (1974 48 D.L.R. (3rd) 73, qu'une "audience" tenue devant l'Office est semblable à un "procès" devant une cour de justice et a la même importance. Ainsi, un demandeur et ses opposants doivent subir un traitement équivalent, et aucun avantage discriminatoire ne peut être accordé à l'une ou l'autre des parties. Par conséquent, le même traitement doit être accordé aux parties, auxquelles il faut offrir la possibilité de présenter leurs plaidoiries de la même façon.

Réponse initiale de l'Office: L'Office est d'avis que la meilleure façon de prendre une décision à l'égard d'une plaidoirie écrite ou verbale est de tenir compte des circonstances propres à chaque cas. La plupart du temps, l'Office juge plus utile de présenter une plaidoirie orale mais reconnaît que dans une audience peu complexe, une plaidoirie écrite peut être plus rentable.

Réponses des parties: Les parties étaient généralement d'accord avec la réponse initiale de l'Office.

Position actuelle de l'Office: L'Office reprend sa réponse initiale pour en faire sa position actuelle.

17. Principe d'impartialité:

Les déposants ont présenté un certain nombre de suggestions qui ont généralement trait à l'équité et à la marche à suivre dans la salle d'audience; la plupart des suggestions ont été prises en considération dans la lettre datée du 30 juin 1987 de l'Office ou ailleurs dans le présent document. Deux points de préoccupation n'ont toujours pas été réglés:

(i) l'utilisation, par l'Office, des lettres de commentaires au cours du contre-interrogatoire, et

(ii) l'utilisation, dans les décisions relatives aux droits, d'hypothèses importantes qui n'ont pas été vérifiées à l'audience ou qui étaient inconnues.

Fondement logique:

Ces points soulèvent des questions d'équité.

Principes réglementaires mis en cause ou préoccupations de l'Office:

L'article 33 de l'ébauche des Règles de pratique et de procédure de l'Office national de l'énergie autorise les parties à présenter leurs vues, par voie de lettres de commentaires, sur une demande portée à leur connaissance. Des copies de ces lettres sont signifiées à toutes les parties à l'instance. Les Règles n'imposent aucune restriction quant à l'utilisation de ces lettres durant le contre-interrogatoire ou comme preuve pouvant être retenue par l'Office pour rendre sa décision.

Selon le principe invoqué dans le deuxième point, les demandeurs ont le droit de connaître la cause qu'ils doivent défendre.

Réponse initiale de l'Office:

En ce qui concerne le premier point, l'Office comprend la position de ceux qui croient qu'il y a un abus d'utilisation de lettres de commentaires. Il n'est toutefois pas disposé à imposer des restrictions générales sur cette procédure mais sera vigilant afin de décourager les abus.

Pour ce qui est du deuxième point, l'Office fera tout son possible pour veiller à ce qu'un demandeur sache à quoi s'en tenir au moyen de l'inclusion d'une liste de questions, d'une demande de renseignements ou d'un contre-interrogatoire au cours de l'audience.

Réponses des parties:

Les parties étaient généralement d'accord avec la réponse initiale de l'Office mais elles ont réitéré leurs préoccupations exprimées auparavant portant sur le fait que l'Office

n'utilisera pas, dans sa décision, les hypothèses ou les scénarios qui n'ont pas été étudiés en détail au cours du processus d'audience.

Position actuelle de l'Office: L'Office reprend sa réponse initiale pour en faire sa position actuelle.

18. Frais d'audience:

Cinq déposants souhaitaient que l'Office fixe une limite aux frais d'audience qu'un demandeur serait autorisé à recouvrer comme élément du coût du service approuvé.

Fondement logique: Si les actionnaires devaient supporter les frais attribuables aux questions soulevées de façon inappropriée, le déroulement des audiences pourrait être amélioré substantiellement.

Principes réglementaires mis en cause ou préoccupations de l'Office: L'Office a le pouvoir de rejeter, du coût du service, les frais d'audience qui, selon lui, n'ont pas été engagés prudemment. Les intervenants ont la possibilité de remettre ces frais en question au cours d'instances relatives aux droits.

L'approbation préalable des frais d'audiences annuels semble causer à l'Office un certain nombre d'inconvénients:

(i) il s'agit d'un exercice administratif très complexe,

(ii) cela n'incite pas les intervenants à utiliser le temps d'audience avec prudence, et

(iii) cela pourrait restreindre le traitement, par l'Office, des frais d'audience dans les futures instances relatives aux droits.

Réponse initiale de l'Office: L'Office croit que les frais d'audience peuvent être mieux contrôlés s'ils sont pris en compte au cours de l'audience. La liste des questions, déjà discutée, devrait être très utile à cet égard.

Réponses des parties: Les parties étaient généralement d'accord avec la réponse initiale de l'Office.

Position actuelle de l'Office: L'Office reprend sa réponse initiale pour en faire sa position actuelle.

19. Motifs de décision:

Les préoccupations au sujet des motifs de décision de l'Office touchaient à leur divulgation en temps opportun et à leur élaboration.

Fondement logique:

Si une décision n'est pas rendue en temps opportun, les sociétés sont limitées dans leur capacité de bien planifier, de prévoir le rendement financier et de fournir des renseignements précis et opportuns aux actionnaires. Si l'Office a indiqué, dans ses motifs, le genre de preuve qu'il a jugé le plus utile, les parties pourraient être mieux en mesure de présenter leur preuve à des audiences futures et de déterminer si l'Office a fait une erreur de jugement sur des questions de droit ou de fait.

Principes réglementaires mis en cause ou préoccupations de l'Office:

L'Office a pour règle de présenter les motifs complets de toutes ses décisions. Dans le cas des grandes audiences concernant des questions et des principes complexes, l'analyse de la preuve, la rédaction des motifs, la préparation et la distribution des rapports peuvent prendre beaucoup de temps.

Au cours de récentes audiences, l'Office a eu à régler de nombreuses questions complexes et il reconnaît que la préparation de ses motifs de décision a pris un peu plus de temps qu'à l'habitude. Pour mettre la situation actuelle en perspective, l'Office a établi à la figure 1, en se servant de toutes les audiences tenues depuis 1970 concernant les droits de TransCanada, une comparaison du nombre de jours consacré au déroulement d'une audience avec celui consacré à la prise de décisions. Si la complexité d'une audience est évaluée en fonction du nombre de jours de celle-ci, le temps accru utilisé pour rendre des décisions semble donc raisonnable. En réalité, comme le montre la figure 2, le ratio du nombre de jours pour rendre une décision sur le nombre de jours d'audience a continué de diminuer.

Dans certaines instances, il est possible de rendre une décision et de faire suivre par la suite ses motifs bien que cela soit difficile à concevoir pour la plupart des audiences relatives aux droits. L'Office propose que les demandeurs aident à réduire au minimum l'incidence des procédures d'audience publique nécessairement longues en déposant suffisamment à l'avance des demandes complètes concernant les droits afin de permettre le déroulement de toute l'audience publique avant la date à laquelle les droits proposés entrent en vigueur.

Figure 1

Paraison des délais nécessaires pour la tenue des audiences et la prise de décisions

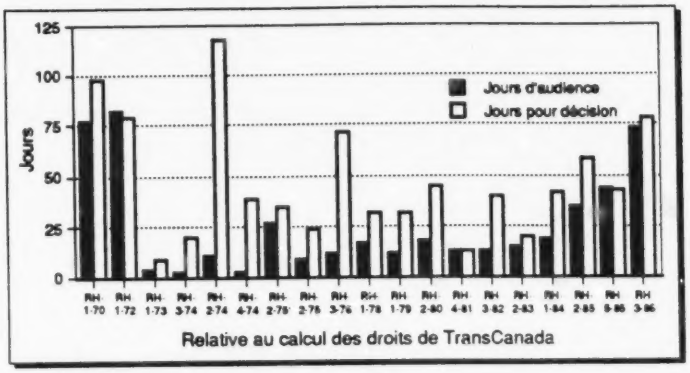
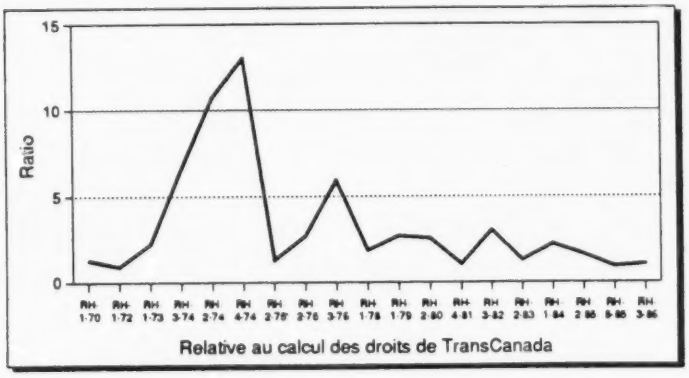


Figure 2

Ratio jours pour décision / jours d'audience



Réponse initiale de l'Office: L'Office reconnaît l'importance de rendre en temps opportun des décisions bien fondées et il s'efforcera d'éliminer les retards inutiles dans la préparation de ses décisions. L'Office continuera d'examiner, relativement à chaque demande, le caractère pertinent des décisions prises et des motifs qui suivront.

Réponses des parties: Les parties étaient généralement d'accord avec la réponse initiale de l'Office.

Position actuelle de l'Office: L'Office reprend sa réponse initiale pour en faire sa position actuelle.

20. Conférences techniques:

Les vues des déposants étaient partagées en ce qui concerne la pertinence d'utiliser des conférences techniques comme élément du processus d'audience publique.

Fondement logique:

Les tenants des conférences techniques ont fait valoir qu'elles aideraient à éliminer les malentendus, à cerner les véritables points de divergence dans les opinions des spécialistes et à mieux utiliser le temps prévu pour le déroulement des audiences. Les opposants ont soutenu que les conférences techniques prendraient également beaucoup de temps et entraîneraient des dépenses importantes ou que toute question suffisamment grave pour justifier une audience publique devrait être entièrement examinée en public.

Principes réglementaires mis en cause ou préoccupations de l'Office:

L'Office a utilisé les conférences techniques comme élément du processus de réglementation et est d'avis qu'elles sont compatibles avec le principe d'équité lorsqu'elles servent à fournir des précisions, à éliminer les malentendus et à obtenir des éclaircissements sur les points de désaccord. L'Office ne croit pas qu'il faudrait les utiliser pour en arriver à un règlement ou pour résoudre une question.

Réponse initiale de l'Office:

L'Office est en faveur de l'utilisation de conférences techniques dans des circonstances appropriées, surtout lorqu'elles contribuent à améliorer la compréhension des questions complexes, ce qui permet, en retour, de mieux utiliser le temps prévu pour l'audience publique.

Réponses des parties:

Les parties étaient généralement d'accord avec la réponse initiale de l'Office.

Position actuelle de l'Office:

L'Office reprend sa réponse initiale pour en faire sa position actuelle.